

# revista valenciana **d'estudis autonòmics**

2019 | nº 64

**Redacció i administració:**

Direcció General de Responsabilitat Social i Foment de l'Autogovern.  
Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació.  
Passeig Albereda, 16, 46010 València  
Tl. 96 192 23 44.  
E-mail: [rvea@gva.es](mailto:rvea@gva.es)

**Distribució i subscripció:**

Llibreria de la Generalitat (LliG)  
C. Navellos, nº 15. 46003 València  
Tl. 96 342 47 55  
[lilig@gva.es](mailto:lilig@gva.es)  
[www.lilig.gva.es](http://www.lilig.gva.es)

**Producció:**

Byprint Percom S.L.

ISSN: 0213-2206

Dipòsit legal: V-1172-1996

**Nota de redacció:** La revista no es fa responsable ni compartix necessàriament les opinions expressades pels autors, que les formulen davall la seua exclusiva responsabilitat.

La reforma de la Constitución y la propuesta del Consell <b>Manuel Alcaraz</b>	7
Acuerdo del Consell sobre la reforma constitucional	18
Acord del Consell sobre la reforma constitucional	34

## Estudis

Algunas cuestiones sobre reforma constitucional y federalización del Estado autonómico <b>Zulima Pérez i Seguí</b>	50
La solidez de nuestra urdimbre territorial: reformar para mejorar <b>Joaquín Martín Cubas</b>	60
Perspectivas de la reforma constitucional territorial en España <b>Andrés Boix Palop</b> <b>Víctor Bethencourt Rodríguez</b>	80
Del foralismo al federalismo. Reflexiones en torno a una posible reforma constitucional del reparto de competencias civiles <b>Ignacio Durbán Martín</b>	110
La desnormativización constitucional del Estado social: la contrarreforma silente <b>Ainhoa Lasa López</b>	130
Las mujeres como sujeto constituyente: la crisis de los 40 ante la reforma constitucional <b>Mª Concepción Torres Díaz</b>	160
Aproximació al tema dels drets lingüístics. Seguretat i jerarquia lingüística a Suïssa i Espanya <b>Vicenta Tasa Fuster</b>	186

# La desnormativización

constitucional del Estado social: la contrarreforma silente La desnormativización constitu-  
cional del Estado social: la contrarreforma silente La desnormativización constitucional del  
Estado social: la contrarreforma silente La desnormativización constitucional del Estado  
social: la contrarreforma silente La desnormativización constitucional del Estado social: la  
contrarreforma silente La desnormativización constitucional del Estado social: la contrarreforma silente  
La desnormativización constitucional del Estado social: la contrarreforma silente La desnormativización  
constitucional del Estado social: la contrarreforma silente La desnormativización constitucional del Estado  
social: la contrarreforma silente La desnormativización constitucional del Estado social: la contrarreforma

# La desnormativización constitucional del Estado social: la contrarreforma silente<sup>1</sup>

Ainhoa Lasa López.  
Profesora Ayudante Doctora de Derecho Constitucional.  
Facultad de Derecho. Universidad de Alicante.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. UNA LECTURA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 DESDE SUS BASES MATERIALES. III. EL MOMENTO DE LA RUPTURA Y SUS EFECTOS (EN): 1. La Constitución económica. 2. Los derechos sociales. 3. La distribución del poder social territorial. IV. DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LA ADAPTACIÓN AL CONSTITUCIONALISMO DE MERCADO EUROPEO, A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA GARANTÍA Y REFUERZO DEL ESTADO SOCIAL. 1. La cláusula europea. 2. Acuerdo del Consell sobre la reforma constitucional, en especial, Derechos para Rescatar Personas. V. CONCLUSIONES.

## I. Introducción

La reforma del texto fundamental representa una cuestión recurrente, lagudizada al albur de la crisis sistémica del capitalismo financiero. Hasta ese momento, el grueso de las propuestas reformistas se ha centrado, principalmente, en la cuestión territorial y la problemática de reivindicar

---

1. \* El presente artículo es una versión ampliada de la comunicación presentada en el marco del Fórum Ètica Pública i Democràcia, Diàlegs D'Estiu, Reflexiones sobre la Reforma de la Constitución española, celebrado el día 11 de julio de 2018, en Alicante. Agradecer a la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de la Generalitat Valenciana, organizadora del Fórum, la invitación a participar en la Jornada, así como a los y las ponentes que intervinieron en la misma por el debate plural y enriquecedor en torno a la temática de la reforma, sus límites, y virtualidades.

Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación, Estado económico, capitalismo financiarizado, Constitución, Gobernanza (DER 2017-84562-P). Investigador principal: Miguel Ángel García Herrera.

ciones autonómicas en clave soberanista que implican una ruptura de los márgenes constitucionales. No obstante, la crisis ha llevado a la agenda política otras carencias que conectan más con el dispositivo social de la Constitución, y, en particular, con las limitaciones de la garantía y efectividad de determinados principios rectores de la política social, como la vivienda, el derecho al trabajo en su dimensión colectiva, la protección de la salud o las ayudas sociales; y con la contumaz asimetría entre los intereses del mercado y el vínculo social generada por la reforma del artículo 135, y la ley orgánica que lo desarrolla. La ruptura de la cohesión socio-económica con un incremento exponencial de la tasa de pobreza infantil, de los desahucios por impago de préstamos hipotecarios o del alquiler, de la pobreza energética, de la clase trabajadora pobre o de la pobreza en la tercera edad, se ha convertido en el leitmotiv de algunas de las propuestas de los principales partidos para la reforma de la Constitución formuladas en los últimos tiempos. En concreto, se propone reforzar la garantía de determinados derechos sociales asistenciales mudando de la programaticidad a la subjetividad; reconocer efectos vinculantes a las resoluciones de organismos internacionales de defensa de derechos socio-económicos y culturales; reformular la sistemática del Título I, Capítulo Segundo, Sección 1ª; fortalecer la calidad democrática de los órganos constitucionales y la participación política ciudadana; o introducir una cláusula europea que articule las relaciones entre la Unión y los países miembros, y, dentro de estos, las regiones, y que redunde en una efectiva participación de estas últimas en los procesos decisivos y legislativos supranacionales. En este sentido, destaca, entre otros programas políticos, el Acuerdo del Consell sobre la Reforma Constitucional, aprobado el 9 de febrero de 2018<sup>2</sup>.

El elemento común es la desconexión entre la Constitución formal y las nuevas realidades constitucionales materializada en las dinámicas del poder global de mercado, la nueva gobernanza económica europea (GEE) o la disrupción de los mecanismos de legitimidad y control democráticos. En estas dimensiones la relación poder político-poder económico experimenta profundas transformaciones, especialmente visibles en el ámbito infraconstitucional. Precisamente, este último sería el paradigma de la ruptura de las bases materiales de la forma de Estado social. Una deconstrucción en el ámbito legal con efectos en la lectura e interpretación del dato formalmente constitucionalizado, reduciendo los enunciados sociales constitucionales a fórmulas descriptivas asépticas y favorables a un margen de apreciación del ejecutivo y legislativo declinado en términos absolutos. Siguiendo estas coordenadas, consideramos que toda reforma constitucional ha de tener en cuenta estas nuevas bases constitucionales materiales para evitar, precisamente, perpetuar y agravar la desafección

2. Disponible en: [http://idpbarcelona.net/docs/actual/reforma\\_constitucional\\_cvalenciana.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/actual/reforma_constitucional_cvalenciana.pdf) (último acceso 1.09.2018).

ciudadana al texto fundamental. A tal fin, la reflexión sobre la reforma constitucional se centrará en el análisis del conflicto poder de mercado-poder político, sus efectos en la estructura social (criminalización de la pobreza, violencia económica, explotación flexible) y en la propia Constitución (deconstitucionalización del Estado social), para, a continuación, valorar las potencialidades de algunas de las propuestas de mejora de la sistemática constitucional.

## II. Una lectura de la constitución de 1978 desde sus bases materiales

Nuestro texto fundamental es fruto de un constitucionalismo tardío que obedeció, como sabemos, a una dictadura que sumió a nuestro país en un periodo de casi 40 años de oscurantismo sistémico. El despertar fue acompasado de las necesidades subyacentes al contexto epocal, saldándose con una «ruptura controlada»<sup>3</sup> del régimen dictatorial, y una adaptación a las, entonces, cambiantes circunstancias sociales y económicas del momento marcadas por la crisis de las políticas keynesianas y del sostén de los estados de bienestar nacionales. La gestación de la Carta Magna en este escenario de cambios afectó significativamente a la interpretación de la forma de Estado juridificada en el artículo 1.1, haciéndola receptora de posicionamientos más proclives a una lectura desconstitucionalizada de las bases materiales de esta forma de Estado que ha permitido desarrollar una narrativa pacífica de adaptación del constitucionalismo social a la nueva realidad constitucional demandada por la recomposición de las relaciones entre el poder político y el poder económico a finales de los ochenta, y que tiene en el espacio supranacional europeo a su referente más inmediato.

La consideración del Estado social como un mero principio jurídico<sup>4</sup>, la tesis de la neutralidad de la constitución económica<sup>5</sup> o la subordinación,

3. BALAQUER CALLEJON, Francisco: *Introducción al Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2015, pp. 48-50.

4. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: "Sobre el Estado de derecho y su significación constitucional", *Sistema*, núm. 57. 1983. p. 72. PÉREZ ROYO, Javier: "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social", *Revista española de derecho constitucional*, núm. 10, 1984. p. 165. LUCAS VERDÚ, Pablo: "Estado social y democrático de derecho", en Oscar Alzaga Villamil (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Vol I. Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, pp.114-115. DE CABO MARTIN, Carlos: *La crisis del Estado social*, Promociones y Publicaciones Universitarias, PPU, Barcelona, 1986, p. 41.

5. STOBER, Rof: *Derecho administrativo económico*, Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1992, p. 69.

cada vez más condicionada y condicionante, de los derechos sociales al contingente presupuestario<sup>6</sup>, reflejan la revisión de los contenidos característicos del Estado social en clave privatista y adaptados a la centralidad del vínculo económico del poder global de mercado. Las reflexiones en torno a la revisión de los sistemas sociales nacionales o la tensión entre las teorías intervencionistas y de desregulación social materializan los efectos de la crisis económica mundial en los debates doctrinales caracterizados por la flexibilidad interpretativa de los contenidos del Estado social que exige su redefinición desde nuevos parámetros constitucionales. Por citar algunos ejemplos, la recepción constitucional del sindicato y los mecanismos de autotutela del trabajo se configuran sin perfiles de clase; la noción de empresa y los límites a la tutela del trabajo evidencian la asimetría normativa con respecto a los instrumentos de intervención, y comprometen la pretendida igualdad formal en las relaciones esfera pública-esfera privada. En lo que al derecho económico constitucional respecta, como señalara Lucas Verdú<sup>7</sup>, es pobre tanto en su enunciado como en sus posibilidades sociales al tener su fundamento en el principio de libertad en detrimento de la igualdad sustancial.

Empero las teorizaciones descritas, lo sustancial es como frente a los elementos referenciales para la definición de las bases materiales del Estado social, constitución económica del gobierno del mercado y centralidad del Trabajo; la doctrina mayoritaria optó por consolidar las coordenadas del nuevo modelo avalando las regulaciones legislativas y la praxis política que implementaban una Constitución de la crisis en sintonía con la reconfiguración técnica del capitalismo postindustrial<sup>8</sup>. El agotamiento del sistema de relaciones poder político-mercado del Estado social, y su sustitución por otro, conforma un proceso, a priori, inexorable e irreversible cuyos principios estructurales determinarán el alcance real de los enunciados sociales ya constitucionalizados. Circunstancia que se agudiza con el Tratado de Maastricht y la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM). En esta tesitura, la pervivencia del dato formalmente constitucionalizado, pero materialmente disociado de su sustancia, solo puede explicarse desde la óptica de una consideración del Estado social desvinculada o ajena a sus bases materiales que son reemplazadas por otras que responden a un modelo jurídico y político constitucional opuesto.

El resultado es un texto fundamental hierático con capacidad de adaptación a modelos de signo contrario, operando una suerte de ósmosis

---

6. PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio: "Diritti sociali: Origini e Concetto", *Sociologia del Diritto*, núm. 1, 2000, p. 39.

---

7. LUCAS VERDÚ, Pablo: "Diritti e libertà fondamentali" en *La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Arnaldo Forni, Bologna. 1978, pp. 79-80.

---

8. MORISI, Massimo: "Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en una Constitución de la crisis", en Antonio Predieri Et Eduardo Garcia Enterría (dir.): *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid. 1984, pp. 377-421.



perenne entre órdenes constitucionales. Sin embargo, esta aparente influencia recíproca no se genera en los términos de una lógica adecuación, como diría Ruipérez Alamillo<sup>9</sup>, entre la realidad jurídico-normativa y la realidad política, económica y social subyacente. Esto es, la adaptación de nuestra Constitución a unas nuevas bases materiales visibles en las actuaciones del legislativo y ejecutivo español, el primero vía ley orgánica, el segundo vía decreto-ley, no puede interpretarse como una actualización, revitalización o actuación de la Constitución viviente en el sentido de ejecución por la soberanía política de un proceso de prolongación de la Carta Magna al albur de las cambiantes realidades sociales.

Al contrario, el ejercicio de estas prácticas requiere no solo de la necesaria legitimidad jurídica, sino, sobre todo, del lógico respeto a los límites del contenido constitucional esencial. Fundamentalmente, porque se corre el peligro de convertir a la Constitución en un sucedáneo de la normatividad, retrotrayéndonos al periodo de su consideración de simple ley política objeto de copiosas revisiones que la denudaban de su aspiración última. En este sentido, advierte cierto sector de la pérdida de conciencia constitucional de la ciudadanía generada, al margen de la cuestión territorial, por la propia revisión de la naturaleza y alcance de sus funciones como único e indiscutible titular de la soberanía, situando el punto de inflexión en la reforma de la dicción literal del artículo 135 de la Constitución<sup>10</sup>.

La constitucionalización de límites al gasto público, priorizando la jerarquía del vínculo económico a nivel constitucional, obedeció a un requerimiento de los mercados internacionales y fue pactada al margen del Derecho de la Unión Europea (DUE), donde ya se contemplaba un mecanismo de derecho derivado implementado en nuestro país (a saber, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento/PEC), y sujeta, en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, a la supervisión del juez europeo en cuanto a su idónea recepción constitucional. En ningún momento fue objeto de vindicación por la ciudadanía española o por la ciudadanía de la Unión de los países miembros del Eurosistema; ni requerida por una actualización de la Constitución, al contar ya con mecanismos infraconstitucionales dirigidos al mismo fin<sup>11</sup>.

9. RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier: *En torno a la reforma constitucional y la fuerza normativa de la Constitución*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, p. 105.

10. *Ibidem*, p. 109: "...lo que la reforma del artículo 135 implica es la aceptación por parte de la clase gobernante de que los propios ciudadanos han dejado de ser los únicos dueños de su destino, para situar en esta condición, y, en consecuencia, quedará erigido en el indiscutible titular tanto de la soberanía como del ejercicio de la soberanía en la España de la presente centuria, al mercado internacional".

11. Nos referimos a la derogada Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, BOE, núm. 298, 13.12.2001, pp. 46819 a 46825, que ya implementaba el procedimiento de control de los déficits públicos excesivos contemplado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, dirigido a asegurar las finanzas públicas saneadas como elemento básico y esencial para avanzar en la unión monetaria, dada la estricta dependencia de la garantía de la estabilidad de los precios y de la existencia de condiciones económicas capaces de fomentar el crecimiento económico, con este principio rector.

El auto del Tribunal Constitucional (TC), a propósito de esta cuestión, tampoco coadyudó a dotar de legitimidad a la reforma, despachando el asunto apelando a la interpretación rigurosamente formalista que desembocó en la aceptación del procedimiento de reforma ordinario seguido<sup>12</sup>. Solo el Voto Particular formulado por el Magistrado Luis Ignacio Ortega Álvarez, dejaba entrever la necesidad de valorar la Constitución como un todo en su conjunto, a riesgo de romper la decisión de unidad del sistema constitucional, y, por ende, contextualizando la reforma del artículo 135 en el marco de la forma de Estado social<sup>13</sup>.

Del conjunto de consideraciones señaladas se desprende que el nudo gordiano de la presente reflexión se sitúa en torno a las bases materiales de un constitucionalismo de nuevo género que ha generado una ruptura de la constitución material del constitucionalismo social que la doctrina mayoritaria ha tratado de solventar a través de propuestas de renovación de la Constitución en clave de incorporación de una cláusula europea que articule las relaciones interordinamentales, siguiendo la experiencia comparada de la Constitución de Suecia o la Ley Fundamental de Bonn. Estas tesis se alejan de la interpretación del orden europeo en clave de ruptura y abogan por la coexistencia pacífica de sistemas, lo que conduce a una propuesta descriptiva de los enunciados sociales constitucionales salvando las aporías de una interpretación en términos de conflicto. Sin embargo, como argumentaremos a lo largo de las páginas que siguen, estas propuestas no consiguen superar el momento de ruptura dado que la reconducción de las transformaciones incorporadas por el Estado social al ámbito legal, siguiendo las tesis de ForsthoFF<sup>14</sup>, no conlleva la resolución del conflicto sino, paradójicamente, su reproducción que se acrecienta con la crisis del capitalismo financiero.

---

12. AUTO 9/2012, de 13 de enero (BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2012). ECLI:ES:TC:2012:9A

13. En particular, cuando señala "...aunque bien es cierto que no hay una afirmación en contrario, hubiese sido más acorde con la función de control y tutela de la Constitución que este Tribunal tiene encomendada el haber establecido expresamente una reserva de conocimiento y examen del contenido de las reformas constitucionales realizadas, para evitar que, presentada la reforma de una parte de la Constitución a la que formalmente correspondería el procedimiento del artículo 167 CE, materialmente se estuviese produciendo también una variación sustancial de las partes de la Constitución cuya reforma exige adoptar el procedimiento del artículo 168 CE".

14. FORSTHOFF, Ernst: "Concepto y esencia del Estado Social de Derecho" en Wolfgang Abendroth & Ernst ForsthoFF & Karl Doebling: *El Estado Social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pp. 69-107.

### III. El momento de la ruptura y sus efectos (en):

Cuando se cumplen cuarenta años del aniversario de nuestra Constitución, son muchas las voces que proclaman la necesidad de reforzar el dictado social constitucional, especialmente, algunos de los principios rectores de la política social y económica que perderían su estatus programático para adquirir naturaleza de fundamentales<sup>15</sup>; así como también, la necesidad, si bien este caso en el plano legal, de flexibilizar los criterios de la austeridad y la ortodoxia monetarista para adoptar políticas neokeynesianas de estímulo del gasto e inversión público<sup>16</sup>. También cabría incluir las propuestas de quienes contextualizan la cuestión territorial no solo en un plano nacional, sino también a escala europea, precisando la necesidad de corregir el déficit regional en la Unión, sobre todo de las regiones con competencias legislativas, que se reproduce a escala interna en un incremento de la conflictividad<sup>17</sup>. Sin embargo, el elenco de propuestas descritas no tiene en cuenta el orden europeo y los principios estructurales en torno a los que se articula como nuevo referente constitucional que condiciona el mayor o menor encaje de las mismas. Concretamente, cuando se apuesta por un nuevo modelo económico frente a la política fiscal de la austeridad, basado en la sostenibilidad y estabilidad social, no se menciona su conciliación con el PEC reforzado a través del paquete de seis y dos medidas legislativas, que son de obligado cumplimiento; idéntica consideración puede hacerse de los derechos sociales y su redefinición constitucional bajo el prisma de la fundamentabilidad.

Esto último, no por la capciosa teorización del coste de los derechos, como por el quomodo de esta técnica como explicaremos más pormenorizadamente en el apartado IV. Baste aquí adelantar que el contenido esencial se revela como una garantía constitucional insuficiente cuando los derechos

---

15. FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela: "Apuntes para abordar una posible reforma constitucional en materia de derechos fundamentales", en Enrique Álvarez Conde & Manuel Álvarez Torres (dir.): *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución*, Comares, Granada, 2017, pp. 95-112. AGUDO ZAMORA, Miguel: "Cohesión y derechos sociales ante la reforma constitucional", en Enrique Álvarez Conde & Manuel Álvarez Torres (dir.): *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución*, Comares, Granada, 2017, pp. 115-137. VÍZCAINO RAMÍREZ, Andrés & MONTOYO GONZÁLEZ, Sergio: "La reforma del Derecho Constitucional a una vivienda digna", en Javier López de Goicoechea Zabala & Enrico Pascucci De Ponte (dir.): *La Reforma Constitucional: propuestas y desafíos*. En el XXV Aniversario de la Universidad Alfonso X El Sabio, Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 343-380.

---

16. ECONOMISTAS FRENTE A LA CRISIS: Propuestas de política económica para la nueva legislación. Una estrategia para lograr un crecimiento sostenible y empleo de calidad. Disponible en: <https://economistasfrentealacrisis.com/propuestas-de-politica-economica-para-la-nueva-legislatura/> (Último acceso 23.07.2018).

---

17. MONTILLA MARTOS, José Antonio: "La evolución de las competencias compartidas bases-desarrollo", *Revista de Derecho Político*, núm. 101, 2018, pp. 573-605.

sociales entran en conflicto con las libertades económicas o derechos fundamentales del constitucionalismo de mercado europeo. También la temática del poder de autogobierno social de los entes descentralizados se circunscribe al reparto implícito que del poder social efectúa la GEE. En definitiva, se trata de poner de relieve cómo "es el ordenamiento europeo el que está produciendo normativamente la erosión constitucional y operando, jurídicamente, este proceso de desconstitucionalización del Estado social"<sup>18</sup>. Y, para ello, debemos valorar cómo se materializa esta ruptura.

### 1. La Constitución económica

Desde la entrada en vigor de la Constitución se aceptó, sin ambages, la tesis de la neutralidad sobre el concepto de constitución económica importada del debate de la iuspublicística y la jurisprudencia constitucional alemana, consistente en la ausencia de constitucionalización de un modelo económico que, en puridad, respondería a las coordenadas del valor del pluralismo político evitando, con ello, la hegemonía de una única constitución económica. No obstante, la autonomía entre el dispositivo constitucional económico y el constitucionalismo social facilitaron, con el paso del tiempo, la permeabilidad, dentro de la aparente asepsia económica, de elementos privatistas que terminaron por introducir una lógica asimétrica favorable a la unidad del mercado en detrimento del vínculo social. En esta perspectiva, la consideración última de la economía social de mercado como el modelo económico interiorizado por la Constitución<sup>19</sup> permite actualizar la constitución económica interna, hacerla compatible con el modelo de la constitución económica europea vigente desde los inicios del proyecto de integración, y, consolidada en el artículo 3.3 del Tratado de la Unión (TUE), a falta de la apostilla, "altamente competitiva", que contempla el citado precepto del derecho originario europeo.

A la postre, la constitución económica neutra desnaturaliza la formulación constitucional del Estado social a través de una flexibilidad interpretativa, casi ilimitada, que permite, a su vez, la caracterización de la constitución económica europea como una consecuencia natural de la evolución del sistema que no se confronta con la regulación económica del constitucionalismo social. Situando en el centro del modelo al mercado y subordinando el vínculo social al espacio de la competitividad y la competencia, la economía social de mercado, formulación teorizada por el ordoliberal Müller-Armack, materializa la ruptura del modelo económico del constitucionalismo social. Esta no es una mezcla de capitalismo y socialismo, sino que tiene el desafío de lograr, al mismo tiempo, partien-

18. MAESTRO BUELGA, Gonzalo: "El Estado social 40 años después: la desconstitucionalización del programa constitucional", *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, p. 784.

19. ARIÑO ORTIZ, Gaspar: "El sector público y su significación", en Fernando Garrido Falla & Gaspar Ariño Ortiz (ed.): *El modelo económico en la Constitución española*. Vol. II. Instituto de Estudios Económicos. Madrid. 1981, p. 21.

do del establecimiento de un sistema de libre competencia, el progreso social y económico. Por una parte, la libertad de competir con la garantía de adquirir propiedad, de actuar sin compulsión y de participar en el crecimiento de la riqueza. Esta eficiencia económica se interrelaciona en la economía social de mercado con el progreso social. Por otra parte, se trata de una constitución económica caracterizada por la libertad frente al control y al poder político estatal, y basada en una cooperación de los participantes en el mercado efectuada a través del propio mercado. En esta prioridad del mercado se expulsa de la constitución económica a todos aquellos elementos considerados como limitadores de la competencia y que, por lo tanto, dificultan el funcionamiento del mercado. El principio de cooperación y no de subordinación al vínculo político se conforma como el rasgo distintivo del modelo de constitución económica de la Escuela de Friburgo<sup>20</sup>.

Un modelo que dista de ser compatible con la constitución económica del Estado social que presenta los siguientes caracteres: en primer lugar, tiene su fundamento legitimador en la preeminencia normativa de las disposiciones referidas a la forma de Estado, consistentes en la configuración del Estado social como la decisión constitucional fundamental que impone una relación de funcionalidad a las disposiciones que articulan la constitución económica. En segundo lugar, la existencia de un vínculo social adscrito a la forma de Estado como fuente de definición y de límite al mercado. En tercer lugar, la prescriptividad del modelo económico del constitucionalismo social implica un sistema de relaciones económicas caracterizadas por el primado de la política, materializado en límites a las libertades económicas privadas constitucionalmente reconocidas. Y, en cuarto lugar, la introducción en el ámbito privado de una lógica distinta a la del capital que supone la prevalencia de la política derivada de la propia forma de Estado social.

## 2. Los derechos sociales

El segundo de los elementos que ha experimentado una desconstitucionalización de sus contenidos más prístinos son los derechos sociales. El estigma de la programaticidad que acompaña a esta tipología de derechos desde sus formulaciones iniciales ha encontrado en el orden de mercado europeo a su principal valedor, en consonancia con la subordinación de lo social preconizada por la constitución económica europea. En particular, la contraposición entre los principios estructurales del constitucionalismo de mercado europeo y del Estado Social concluye con la expulsión de este último del DUE, y su confinamiento al ámbito legislativo, conciliando las exigencias del proceso de integración y la confrontación que en el escenario europeo se produce entre mercado y derechos sociales. Ciertamente, la

20. MÜLLER-ARMACK, Alfred: "Las ordenaciones económicas desde el punto de vista social", en *La Economía de Mercado*, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid. 1963, pp. 83-126.

oposición entre ambos modelos es la que permite establecer tanto la superioridad de los intereses homogéneos (como son las libertades económicas, la tutela de la competencia, la moneda única, la unión económica, el régimen de las ayudas estatales, la cohesión económica y social, concretados en el modelo de la economía de mercado y de libre competencia) como la confinación del ámbito de lo social al terreno político, ajeno a cualquier sujeción normativa.

El principio de legalidad en la Unión no busca conciliar los intereses en conflicto como ocurre en el Estado social. Busca impedir, a través de las garantías formales establecidas por el ordenamiento jurídico europeo, que cualquier intervención de los poderes públicos, ya sean éstos estatales o supranacionales, no contrarreste a los principios fundamentales del derecho de la competencia y del mercado cuya prescriptividad y fuerza material coincide con los contenidos formales de las disposiciones de los Tratados. La desintegración de la dimensión política del vínculo social y la reconducción de la dimensión económica de los derechos sociales a su compatibilidad absoluta con el equilibrio presupuestario estructural, confronta la esencia de estos derechos en el constitucionalismo social con su naturaleza asistencial/residual en el constitucionalismo de mercado europeo.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) interioriza las consideraciones descritas reconfigurando a los derechos sociales en la realidad constitucional del mercado europeo, aunque la doctrina mayoritaria haya señalado cómo la propia idea de una Carta supone un salto cualitativo en la política social de la Unión. El tránsito de las políticas a los derechos fundamentales y la protección de estos últimos, como principio fundador e indispensable prerequisite de legitimación de la Unión Europea. Añadiendo, con respecto a la estructura de los derechos contenidos en el texto de Niza, en general, y de los derechos sociales en particular, que la homogeneidad e indivisibilidad de los derechos de la Carta supera las tradicionales teorizaciones que trataban de negar a los derechos sociales la naturaleza de derechos fundamentales; situando a los derechos sociales en el mismo plano que los derechos de libertad al ser su eficacia jurídica la propia de los derechos fundamentales<sup>21</sup>.

No compartimos las afirmaciones apuntadas máxime si, siguiendo nuestras consideraciones iniciales, hemos localizado el problema de los derechos sociales en el ordenamiento jurídico europeo en la erosión de los contenidos asociados a la forma de Estado Social que caracterizan a esta tipología de derechos. El lento e irreversible desgaste de su valor de garantía normativa que actúa como mecanismo de integración económica del vínculo social; la contradicción entre la constitución económica europea y

21. GIJZEN, Marianne: "The Charter: a milestone for social protection in Europe?", *Market Journal*, núm. 1, 2001, pp. 35-36. LA TORRE, Massimo "The law beneath the right's feet. Preliminary Investigation for a Study of the Charter of fundamental rights of the European Union", *European Law Journal*. Vol. 8, núm. 4, 2002, pp. 515-535.

la constitución económica del constitucionalismo social, constituyen elementos determinantes de la cuestión. Precisamente por esto, a pesar de las novedades introducidas por la Carta de Niza, no se producen cambios en la situación descrita. La presión del paradigma de una economía abierta y de libre competencia que establece una compatibilidad subalterna de los derechos al sistema económico sobre la base del vínculo económico a la dimensión social no es eliminada por la CDFUE, al contrario, se reafirma. Esta conclusión se alcanza con independencia de la perspectiva analítica seguida con relación a la Carta: la de su contextualización en el marco de la decisión de sistema del orden supranacional europeo, la constitución económica europea; la referida al contenido de la Solidaridad, valor que aglutina, en el Capítulo IV de la Carta, a la mayor parte de derechos sociales; y/o, la de las disposiciones generales como límites nacionales, supranacionales e internacionales a los derechos sociales fundamentales que determinan el alcance jurídico del texto en su conjunto.

La Carta no puede considerarse desde una perspectiva autónoma, pues se limita a reproducir la construcción pretoriana de los derechos fundamentales funcionales a la centralidad del vínculo económico europeo. Paralelamente, la referencia a las tradiciones constitucionales comunes, en lo que a los derechos sociales respecta, no añade ninguna novedad que permita superar su estatus de inferioridad normativa con relación a los derechos que gozan del estatus de fundamentales. A su vez, el Convenio de Derechos Humanos, a pesar del reconocimiento de una dimensión objetiva a los derechos que contempla, tampoco permite recuperar las connotaciones propias de los derechos sociales del Estado social en el orden europeo. Con relación a la Solidaridad, también se sitúa en las coordenadas del vínculo económico europeo. De hecho, la remisión al ámbito de las políticas acentúa la disponibilidad política de los derechos por el legislador nacional y europeo. La recomposición de las constituciones económicas nacionales por el ordenamiento europeo, colocando al mercado como eje conformador del nuevo modelo, hace poco creíble la efectividad de la precaria visión social que se manifiesta ahora en los regímenes de los países miembros, fuertemente condicionados por el cumplimiento de los parámetros de la nueva GEE y la competencia internacional. Finalmente, las disposiciones generales reproducen el sistema de garantías del Título I de nuestra Constitución. Los derechos sociales se insertan en la dimensión de los principios que carecen de la garantía del contenido esencial, y, determinar cuál es el grado de disponibilidad legislativa en la realización de los principios con contenido prestacional, permanece como un interrogante no resuelto<sup>22</sup>.

22. LASA LÓPEZ, Ainhoa: *Los derechos sociales en el constitucionalismo de mercado: aporías de la dimensión social en la Unión Europea*, Universidad del País Vasco-Servicio Editorial, Bilbao, 2012, pp. 118-133.

Esta parece ser la tendencia de la viabilidad de los derechos sociales en el constitucionalismo de mercado, y, la propia en el ámbito interno. El último documento político europeo así permite, al menos, corroborarlo. Nos referimos al Pilar Europeo de Derechos Sociales<sup>23</sup>, aprobado conjuntamente por el Parlamento Europeo (PE), el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017, durante la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo, Suecia; como mecanismo de dinamización de la dimensión social en Europa que reproduce el acervo comunitario existente en la materia, y conmina al derecho derivado de la Unión el fortalecimiento y avance de la integración positiva, tal y como se desprende de la hoja de ruta de la Comisión Europea<sup>24</sup>. En el plano nacional, esta reconducción de la garantía de los derechos sociales del enunciado constitucional al ámbito legislativo y ejecutivo ha recibido respaldo de un sector académico especialmente crítico con las propuestas de igualar las garantías de determinados principios rectores con los derechos y libertades fundamentales de la Sección 1ª, Capítulo Segundo, Título I de la Constitución<sup>25</sup>.

### 3. La distribución del poder social territorial

El tercer aspecto objeto de desconstitucionalización también se inserta en las dinámicas del poder supranacional europeo y sus postulados. La constitución económica europea representa la unidad de la decisión de sistema que requiere la adopción de mecanismos de disciplina y supervisión de las finanzas y economías de los poderes públicos estatales, autonómicos y locales desde una estancia central. Estos mecanismos se adoptan en ámbitos de toma de decisiones que escapan a cualquier control político o jurisdiccional (Eurogrupo, Semestre Europeo) no solo por el juez europeo y nacional, sino por los parlamentos estatales y/o regionales, y por

---

23. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf) (Último acceso 1.09.2018).

24. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Programa de trabajo de la Comisión para 2018. COM (2017) 650 final. En especial, el denominado "Paquete de equidad social" que contempla: la propuesta legislativa de creación de una Autoridad Laboral Europea; la iniciativa de acceso a la protección social para los trabajadores autónomos atípicos; la iniciativa de un número de seguridad social europeo que pueda utilizarse en todas las políticas sectoriales, según sea oportuno; y, una revisión REFIT de la Directiva sobre la información por escrito por la que se establece la obligación del empresario de informar a los trabajadores acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral.

25. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: *Tres conferencias sobre la reforma constitucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016. Para quien, "(...) es preciso excluir de un programa sensato de revisión constitucional aquellas reformas que pretenden entregarse a lo que en la anterior conferencia denominé magia constitucional. Esto es, la errónea e ingenua creencia en que la formulación, cuanto más enfática mejor de un enunciado constitucional produce, por sí solo, efectos en la realidad. (...) Para dar aparente rigor a la propuesta se reclama blindar tales derechos sociales, equiparándolos a los denominados derechos fundamentales. Exorcizar tal disparate requiere ciertas precisiones", pp. 47-48.



el propio órgano representante del interés general de la ciudadanía de la Unión, el PE. A su vez, el control fuerte ejercido desde la estancia europea, en clave centrípeta, se acompaña del compromiso estatal de vigilancia del cumplimiento de las condiciones de disciplina del Euro sistema por los entes descentralizados a costa de la ablación de competencias exclusivas autonómicas, como ha alertado cierta doctrina constitucional<sup>26</sup>. Especialmente gravosas, en términos de esterilidad competencial, son las consecuencias para la dimensión social autonómica que debe conjugarse con los compromisos supranacionales adquiridos por el Estado para el saneamiento del sistema bancario. Nos referimos aquí a la reproposición de intereses, por el intérprete constitucional del texto fundamental español, entre unidad y autonomía en base a la constitución económica europea del capitalismo financiero postcrisis<sup>27</sup>.

Aunque el impacto negativo del diseño competencial europeo en las estructuras de poder descentralizadas de los países miembros es una cuestión aceptada, tratar de reconducir el problema al nivel interno, esto es, al defectuoso diseño constitucional de reparto del poder Estado-Comunidades Autónomas (CCAA), y abogar por reproducir el modelo federal austríaco o alemán para resolverlo, creemos que no contribuye a resolver el problema apuntado. Fundamentalmente, porque la cuestión de fondo permanece inalterable, la vigencia a escala europea de un federalismo de mercado que hace inoperante el recurso a la fórmula del federalismo cooperativo consustancial a la forma de Estado social. De hecho, este último se ha revelado como ineficaz para atenuar la alteración de las relaciones de poder que ha generado sustanciales limitaciones a los poderes federados en federalismo maduros como el alemán<sup>28</sup>.

Si hemos argumentado que el proyecto de integración representa un modelo constitucional opuesto al del constitucionalismo social, lógicamente la ordenación de las relaciones entre poderes centrales (UE, Estados miembros) y poderes descentralizados ha de adecuarse a los principios que vertebran el modelo europeo, generando un federalismo de mercado

---

26. MONTILLA MARTOS, José Antonio: "La evolución de las competencias compartidas bases-desarrollo", op.cit., pp. 573-605.

27. Paradigmáticas, en este sentido, son las Sentencias del Tribunal Constitucional 93/2015, de 14 de mayo de 2015, en relación con diversos preceptos del Decreto-Ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. BOE, núm. 146, de 19 de junio de 2015, pp. 51425-51464. Y, la más reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2018, de 22 de febrero de 2018, en relación a la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. BOE, núm. 72, de 23 de marzo de 2018, pp. 32703-32726. En ambos asuntos, el objeto del proceso se sustancia en si las Comunidades Autónomas pueden legislar en materia de vivienda más allá del irrestricto ámbito de fomento, y, desarrollar así una política propia que de actuación normativa a la competencia exclusiva reconocida por el artículo 148.1.3ª, sin contravenir el alcance desformalizado e ilimitado que el juez constitucional otorga a la regulación de lo básico por el Estado.

28. GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel & MAESTRO BUELGA, Gonzalo: "Del federalismo competitivo al federalismo global de mercado", *Revista de Derecho Político*, núm. 88, 2013, p. 44.

donde, en torno a la centralidad de este último, se articula la división o distribución del poder. Las regiones tan solo ostentan un papel consultivo, a través del Comité de las Regiones (CDR), que el Tratado de Lisboa no ha conseguido dinamizar pese a las novedades incorporadas (cooperación del CDR con la Comisión Europea en la fase prelegislativa; ampliación de la consulta preceptiva del PE y el Consejo a nuevos sectores como la energía o el cambio climático; facultad de interponer recurso ante el Tribunal de Luxemburgo contra actos legislativos en los que el dictamen del Comité sea obligatorio, se vulneren competencias o el principio de subsidiariedad)<sup>29</sup>. Además, el reconocimiento del mecanismo de alerta temprana a los parlamentos nacionales y autonómicos no puede interpretarse como una técnica de participación en la fase ascendente, pues su operatividad y alcance es limitado al constreñirse a verificar que se ha respetado el principio de subsidiaridad; principio sobre el que, por otra parte, no hay consenso en cuanto a su significación<sup>30</sup>. Como puede observarse, la propuesta para una simetría relacional UE-EEMM y CCAA pasa por el espacio supranacional europeo.

## IV. De las reformas constitucionales de la adaptación al constitucionalismo de mercado europeo, a la reforma constitucional de la garantía y refuerzo del estado social

### 1. La cláusula europea

Considerado el ordenamiento jurídico europeo como el paradigma referencial para abordar la mayor o menor eficacia de eventuales reformas en España en materia de constitución económica, derechos sociales

29. FROSINA, Laura: "Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los Parlamentos regionales y el desafío de la multilevel governance", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 22, 2014, pp. 175-212.

30. GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Condiciones, evolución y perspectivas de futuro*. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2013, p. 100.

y cuestión regional, se hace preciso analizar qué tesis se han avanzado a propósito de las relaciones jurídicas y constitucionales entre nuestra Constitución y el proceso de integración europeo. Las formulaciones teóricas más acabadas sobre el proyecto de integración y su recepción constitucional tienen su origen en las propuestas elaboradas por destacados académicos con motivo de la consulta del Gobierno, en el año 2005, al Consejo de Estado, en el marco del informe sobre la reforma constitucional, para que se pronunciara, entre otras cuestiones, sobre la formulación de una cláusula expresa de integración del Derecho europeo en el sistema de fuentes<sup>31</sup>.

El punto de partida era la aceptación de la compatibilidad entre los principios de supremacía del DUE y jerarquía del texto fundamental español, tal y como reconociera el Tribunal Constitucional español en la Declaración 1/2004, de 13 diciembre (FJ. 3 y 4), al pronunciarse sobre si existía o no contradicción entre el malogrado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, y nuestra Constitución. Sin embargo, el avance del proceso con la progresiva e irreversible cesión del ejercicio de competencias a la Unión hacía conveniente introducir en la Carta Magna "una cláusula de integración que incorpore un mecanismo que por sí solo y en sí mismo permita (...) una apertura general del ordenamiento español al Derecho comunitario y, en su virtud, se reconozca apriorísticamente la constitucionalidad (...) de dicho ordenamiento"<sup>32</sup>. En este sentido, la europeización del texto fundamental trasunta entre la conveniencia y la oportunidad, más que en la necesidad.

El entendimiento entre el orden interno español y el europeo implica descartar una contraposición entre sistemas, más allá de las circunstancias concretas de eventuales conflictos que, en ningún caso, siguiendo el razonamiento del juez constitucional apuntado, pueden mermar la normatividad de la Carta Magna. En todo caso, la reconstitucionalización de la misma al hilo del proceso de integración hace aconsejable adaptar ciertas disposiciones constitucionales a las sinergias del DUE. Esta interpretación, en términos de adecuación, es la sostenida por quienes elaboraron las ponencias sobre el significado y alcance del tipo de cláusula europea a insertar en la Constitución. Lógicamente, los planteamientos transcendían la mera modificación de la actualmente denominada cláusula europea del artículo 93, para abordar temáticas de más hondo calado en lo que atañe a la estructura de la Constitución, como es la cuestión de la alteración de la tradicional división de poderes, especialmente en lo que respecta a las Cortes Generales, desplazadas por el mayor protagonismo del ejecutivo y

---

31. CONSEJO DE ESTADO: "La recepción en la Constitución del proceso de construcción europea", en Francisco Rubio Llorente & José Álvarez Junco (edt.): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 75-123.

---

32. *Ibidem*, p. 78.

el poder judicial a tenor del derecho originario europeo; la organización política entre los niveles de gobierno central y descentralizados; o las relaciones entre derechos de uno y otro orden. En definitiva, en lo que aquí interesa, la sustancia de las aportaciones se concentraba en los límites constitucionales a la Unión para la garantía de la normatividad del orden constitucional interno.

Huelga decir que los autores, al abordar tales limitaciones, en ningún caso entraron a valorar si los principios estructurales de los que son portadores sendos ordenamientos responden a principios estructurales de signo diverso. Al contrario, todos ellos aceptaban la convivencia pacífica entre las dos dimensiones constitucionales, siendo la premisa común trazar cauces concretos de interiorización de los parámetros del DUE perfilando, al mismo tiempo, lo que podríamos denominar, líneas de resistencia, que impidieran un vaciamiento (desnormativización) de los contenidos más prístinos que reconducen al Título Preliminar, forma de Estado y valores paraconstitucionales; y, a la parte dogmática, Título I. Veamos con más detenimiento estas aportaciones.

En primer lugar, Enoch Albertí apuntaba la necesidad de una reforma más amplia y, por ende, no irrestricta al artículo 93. En particular, la mejora del citado precepto requería, a su vez, "establecer de forma explícita los límites constitucionales materiales a la transferencia de poderes internos a la Unión Europea", límites conectados con los objetivos esenciales que persigue la integración europea, encontrando su legitimación en el propio proceso<sup>33</sup>. La correspondencia que realizaba el autor entre límites constitucionales y objetivos supranacionales conducía a reproducir estos últimos de acuerdo con las previsiones del nonato Tratado Constitucional, entonces texto normativo de referencia para la articulación constitucional de la cláusula europea.

El carácter heterogéneo y contradictorio de los objetivos previstos para las instituciones de la Unión: la promoción de la paz (artículo I-3.1), el desarrollo sostenible (artículo I-3.3), la lucha contra la exclusión social y la discriminación, el fomento de la justicia y la protección social, la igualdad de género, el fomento de la solidaridad entre las generaciones (artículo I-3.3 pfo segundo), la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros (artículo I-3.3 pfo tercero); se combinaba con las referencias a un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada (artículo I-3.2), además del papel desempeñado por el objetivo del crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de precios en una economía social de mercado altamente competitiva (artículo I-3.3), como límite que disciplina y condiciona la actuación de la Unión en la promoción de las políticas sociales y de empleo que materializa la pree-

33. ALBERTÍ, Enoch: "La cláusula europea en la reforma de la Constitución española", en Francisco Rubio Llorente Et José Álvarez Junco (edt.): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, op.cit., pp. 465-466.

minencia de estos objetivos que son, difícilmente compatibles con los propios de nuestro texto fundamental. Si tomamos como referencia el Título Preliminar, la forma de Estado social, como hemos argumentado en los apartados II, y III, los objetivos descritos lejos de ofrecer mayores espacios para corregir la acción del mercado al fin de tutelar los objetivos sociales que permitan reproponer un modelo de proyecto conectado al Estado social, se concilian con las exigencias de la centralidad del mercado.

Una confrontación solo superable si consideramos que la propuesta objeto de examen es deudora de la consideración del Estado social como mero principio jurídico. Una observación que se refuerza al considerar la constitución económica del constitucionalismo social. La alteración del vínculo social se apuntaba solo de manera tangencial, señalando la obsolescencia de algunas disposiciones por los inputs de la GEE, pero sin ahondar, posteriormente, en las consecuencias<sup>34</sup>. Avanzando en el análisis, llega el momento de concretar los límites materiales, entre los que se encontrarían, los derechos del Título I, y la apostilla de una protección exigible al DUE, al menos, en el mismo nivel que el derecho interno<sup>35</sup>. Se hace oportuno recuperar también aquí la tutela dispensada a los derechos por el malogrado Tratado Constitucional que el Tratado de Lisboa, a pesar del reconocimiento del alcance jurídico vinculante de la CDFUE, mantiene invariable. Por lo que respecta a la recepción de la CDFUE en el Tratado Constitucional, la referencia a los objetivos como límites a los derechos cobraba expresión a través del artículo II- 112. 2 de la CDFUE, que desarrollaba la función de organizar la compatibilidad subalterna al mercado de los derechos sociales. El hecho de que "aquellos derechos reconocidos por la Carta que se mencionen en otras partes de la Constitución se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por ellas", significaba privar a los derechos de su autonomía normativa, reenviando la definición de su contenido a la parte más instrumental del texto constitucional. Esta relación de subordinación con la Parte III del texto sobre las políticas de la Unión, donde las políticas económicas y monetarias expresan la centralidad de los principios de la constitución económica europea, confirmando la jerarquía de la integración económica entre los objetivos de la Unión, revalorizaba la parte tercera del Tratado Constitucional con respecto a la Carta. Paralelamente, el párrafo quinto del artículo II-112, introducía una disposición que agravaba la disminución jurídica de los derechos sociales: "las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por

---

34. *Ibidem*, p. 461.

35. *Ibidem*, p. 474. Valoración compartida por LÓPEZ CASTILLO, Antonio: "A propósito de la proyectada articulación de una cláusula europea en la CE (Propuesta y apuntes para el debate)", en Francisco Rubio Llorente & José Álvarez Junco (ed.): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, op.cit., p. 521, donde se habla de los estándares constitucionales (compartidos) en materia de tutela de derechos fundamentales.

las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos". El artículo no sólo confirmaba, sino que agravaba, la dualidad de regímenes entre principios y derechos ya presente en la declaración solemne. Al precisar que la invocación de tales principios era admitida frente al juez ordinario sólo para la interpretación y el control de la legalidad de los actos que los actúan, cuando proceden de la UE o de los Estados miembros que ejecutan o implementan el DUE, determinaba una invocación jurisdiccional reducida de los principios sociales.

Frente a esta línea de interpretación, Concepción Escobar señalaba, en consonancia con la interpretación del TC, que no había incompatibilidad en materia de derechos fundamentales entre la CDFUE y la sistemática del Título I, rechazando nuestra tesis de la desconstitucionalización de los derechos sociales a escala europea<sup>36</sup>. Siguiendo a De Schutter<sup>37</sup> o Lyon-Caen<sup>38</sup> podría contra argumentarse, por una parte, que no se debe confundir la cuestión de la invocabilidad de la disposición en el procedimiento judicial con aquella diversa y posterior del efecto directo que ella produce. De tal forma que de los principios sociales fundamentales se puede deducir un efecto de resistencia jurídica con respecto a aquellas tendencias oportunistas de desregulación. Y, por otra parte, que estas diferencias se relativizan si se contextualiza en las experiencias constitucionales nacionales, donde la configuración de los derechos sociales como normas programáticas no es nueva.

A estas últimas valoraciones cabría objetar que la CDFUE no puede interpretarse como un corpus iuris independiente, sino que precisamente debe de ponerse en relación con las demás partes del Tratado. En estas, los objetivos económicos disciplinan al conjunto de la sistemática, entre la que se encuentra la Carta. Además, la diferenciación introducida incide sobre el nivel de eficacia de los derechos sociales fundamentalmente por dos razones. La primera es que los principios presentan un mayor grado de debilidad jurídica y de disponibilidad política en cuanto a la realización de sus contenidos que los derechos. Para lo cual, resulta esencial el reconocimiento de un estatus normativo fuerte a los derechos que los dote de garantías.

---

36. ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: "La cláusula europea en la Constitución española (Algunas reflexiones para una eventual reforma constitucional)", en Francisco Rubio Llorente & José Álvarez Junco (edt.): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, op.cit., p.496.

---

37. DE SCHUTTER, Olivier: "La garanzia dei diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali", en Sergio Dellavalle & Jörg Luther (dir.): *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*. Libri del Tempo, Laterza, Bari, 2003, pp. 192-220.

---

38. LYON-CAEN, Antoine: "The legal efficacy and significance of fundamental social rights. Lessons from the European experience", en Bob Hepple (dir.): *Social and Labour rights in a global context. International and comparative perspectives*. Cambridge University Press, 2003, pp. 182-191.

El segundo motivo, ligado al anterior, es que en el Tratado Constitucional el sistema de garantías no es el propio de los derechos, sino que se traslada al espacio de las políticas, tal y como las propias disposiciones generales de la Carta establecen. A ello se añade que el párrafo sexto del artículo II-112, agravaba el reenvío y la expulsión constitucional de los derechos producida por la Carta. La constitucionalización de los derechos a través del reconocimiento de una dinámica fundamental es cuestionada desde los propios mecanismos que introduce el texto de Niza para la interpretación y aplicación de los derechos. A la Constitución como fuente de garantía de los derechos se superpone la legitimación de las intervenciones extraconstitucionales como criterios de interpretación ("se tendrán plenamente en cuenta las legislaciones y prácticas nacionales según lo especificado en la presente Carta"), cuestión ajena a la lógica del constitucionalismo social. Respecto a la constitución económica del Estado social, y los efectos sobre la misma por el Derecho europeo, solo Albertí abordaba esta cuestión, y, como hemos señalado, lo hacía sin cuestionar la ruptura de sus bases materiales. Finalmente, en cuanto a la distribución del poder entre el Estado y las CCAA, Mangas Martín trasladaba al ámbito infraconstitucional la regulación de las modalidades de participación en las instituciones de la Unión<sup>39</sup>. Por otro lado, Escobar Hernández proponía incluir nuevas disposiciones que garantizaran la distribución constitucional de competencias, si bien, circunscrita a la aplicación y ejecución del derecho derivado, incorporando la jurisprudencia constitucional consolidada en la materia<sup>40</sup>. Ninguna referencia se hacía a la recomposición material de la división de poderes de acuerdo con el federalismo de mercado europeo, solo se hablaba de mutación, entendiendo por tal una actualización de la Constitución que, en todo caso, merecería referencia expresa en el tenor constitucional y legal. Todo lo más, cuando se establecía como límite infranqueable al entramado ordinamental europeo la prohibición "de la degradación de España a la condición de Estado miembro de una Federación"<sup>41</sup>. A modo de consideración conclusiva podemos señalar cómo las lecturas desvinculadas de las bases materiales del Estado social facilitaban la aproximación al proyecto de integración y sus relaciones con el derecho constitucional español en términos de coexistencia, y no de ruptura y superación del orden del constitucionalismo social.

39. MANGAS MARTÍN, Araceli: "La reforma del art. 93 de la Constitución española", en Francisco Rubio Llorente & José Álvarez Junco (edt.): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, op.cit., p. 556. También ALBERTÍ, Enoch, comparte estas valoraciones al proponer en paralelo a la institucionalización de la participación regional en el dispositivo constitucional, su ulterior desarrollo por vía convencional y legislativa, op.cit., p. 474.

40. ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: "La cláusula europea en la Constitución española (Algunas reflexiones para una eventual reforma constitucional)", op.cit., p. 493. En este mismo sentido, Albertí, Enoch, op.cit., p. 474.

41. LÓPEZ CASTILLO, Antonio: "A propósito de la proyectada articulación de una cláusula europea en la CE (Propuesta y apuntes para el debate)", op.cit., p. 521, y, p. 532.

## 2. Acuerdo del Consell sobre la reforma constitucional, en especial, Derechos para Rescatar Personas

**E**l 9 de febrero de 2018, el Consell de la Generalitat Valenciana aprobaba el Acuerdo sobre la Reforma Constitucional. Un documento de naturaleza política sujeto, por ello, a la reflexión y el debate que pone el acento en el momento de necesidad de la reforma, cuya elusión, se advierte, podría generar la aparición de nuevos problemas o la agravación de los ya existentes (página 1). La estructura de las propuestas pivota en torno a los ejes programáticos del Pacto del Botànic, suscrito en junio de 2015<sup>42</sup>, y, renovado en enero de 2017<sup>43</sup>. El primero, un pacto de emergencia suscrito entre las fuerzas políticas que vindicaban por un cambio y regeneración (PSPV-PSOE; Compromís y Podem) en la arquitectura institucional de la Comunidad. Cinco cuestiones centrales articulaban un acuerdo materializado en 37 medidas ampliadas, tras su renovación, a 201, en sintonía con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. En particular: 1. Rescate de Personas. 2. Regeneración democrática y lucha contra la corrupción. 3. Gobernar para las personas. 4. Nuevo modelo productivo y territorial (esta última coletilla se añade con el documento revisado): 5. Financiación justa y auditoría ciudadana. Concluyendo el Pacto renovado con un Anexo donde se contemplan medidas de competencia o coordinación estatal con incidencia en la Comunidad. No obstante estas premisas de origen autonómico, el conjunto de las formulaciones del documento trascienden el ámbito territorial para adoptar una visión reformadora en términos de Constitución Global, al superar el reductivo espacio de la organización política regional para dar cabida a fórmulas de preservación y mejora de las tutelas-garantías del constitucionalismo social.

Las propuestas de reforma que nutren el acuerdo de 2018 conservan la sustancia de los ejes descritos, concretamente: 1. Crecer en valores (pp. 5-7), entroncaría con los objetivos de desarrollo sostenible previstos en la Agenda de las Naciones Unidas que permea la actualización del Botànic, actuando como criterios orientadores del conjunto del planteamiento. 2. Derechos para rescatar personas (pp. 7-9), integrado en el primero de los ejes. 3. Hacia una democracia avanzada (pp. 9-11), contemplado en los ejes 2 y 3. 4. Un nuevo modelo territorial: hacia el federalismo (11-24), que representa la propuesta de mayor extensión, integrado en los ejes 4 y 5 de Botànic. Con relación a ellas, podemos decir que tendrían cabida en las bases materiales del Estado social pues aspiran a la consecución de la igualdad estructural que visibiliza las dinámicas políticas y conflictuales de esta forma de Estado. Especialmente sugestiva es la propuesta

42. Disponible en: <https://compromis.net/wp-content/uploads/2015/06/AcordBotanicCas.pdf> (último acceso 1.09.2018).

43. Documento disponible en: <http://www.gvaoberta.gva.es/documents/7843050/165320114/Acuerdo+del+Bot%C3%A1nico.+Documento+de+la+renovaci%C3%B3n+del+acuerdo.+Ene-ro+2017.pdf/2a8c1b7c-c547-4a22-a5b3-8bd851ebb717> (último acceso 1.09.2018).



de incorporación en el Preámbulo del compromiso con "1. d) El avance en la integración de la Unión Europea, en un sentido social y solidario, político y económico" (p. 6). A diferencia de las formulaciones sobre la constitucionalización de la cláusula europea, donde su explicitación en las bases fundantes del Estado se efectúa sobre la correspondencia de valores comunes; la formulación del acuerdo perfila una axiología en términos de compromiso con la dimensión social y solidaria que se antepone a la Europa política y económica como basamento de una futura Unión donde las prerrogativas de la integración negativa no sean condición y condicionante para la efectiva consecución de la integración positiva.

Centrándonos en la segunda de las propuestas, Derechos para Rescatar Personas, se aboga por una mejora de las garantías constitucionales y la ampliación de la titularidad de los denominados derechos de nueva generación donde se alternan aquellos generados por la sociedad del conocimiento y el desarrollo tecnológico, con otros más vinculados a los efectos sociales y económicos de la crisis del capitalismo financiero. En este último grupo se encontrarían: el derecho subjetivo de acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible que cumpla las condiciones básicas de habitabilidad, salubridad, seguridad y eficiencia energética; el derecho a prestaciones sociales públicas y configuración de servicios sociales como derechos subjetivos universales, con referencia específica a la dependencia, la protección de la infancia o la renta básica; o la mejora de los derechos relacionados con el mundo del trabajo para garantizar el empleo de calidad y evitar la precarización, reforzando la negociación colectiva y contemplando la contratación pública socialmente responsable.

Se trata de derechos que han puesto de relieve la ineficacia de la virtud igualadora y generadora de bienestar atribuida al mercado libre y competitivo de la economía social de mercado, y que requieren de un tratamiento discordante y disonante de la hegemonía del vínculo económico. Se trata, además, de derechos cuya competencia exclusiva atribuye la Constitución a las CCAA, exceptuando lo relativo al mercado de trabajo, salvo la implementación de las denominadas políticas activas. En esta óptica, la mejora de las garantías de estos derechos a través del desarrollo legislativo autonómico es un hecho en la Comunidad Valenciana. Sirvan de paradigma la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana<sup>44</sup>; o la Ley 19/2017, de 20 de diciem-

44. DOCV, núm. 7976, de 9 de febrero de 2017. Recurrida ante el Tribunal Constitucional que se ha pronunciado con fecha 5 de julio de 2018, mediante Sentencia 80/2018, declarando la inconstitucional y nulidad del: apartado primero del artículo 6, inciso "y jurisdiccionales", por modificar, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción popular, sin que haya ningún tipo de conexión directa con una peculiaridad del derecho sustantivo valenciano (FJ 5<sup>o</sup>); apartado cuarto del artículo 12, artículo 13, y, Anexo I, porque regulan un régimen expropiatorio que interfiere de manera significativa en el ejercicio legítimo de una competencia estatal, menoscabando su plena efectividad (FJ 3<sup>o</sup> y FJ 5<sup>o</sup>b); apartado quinto del artículo 23, al contradecir el régimen dispuesto por el Estado sobre el régimen de corte de suministro que tiene el carácter de básico (FJ 6i). BOE, núm. 189, de 6 de agosto de 2018, pp. 79415-79445.

bre, de la Generalitat, de renta valenciana de inclusión<sup>45</sup>. No obstante, lo que se propone es reconfigurar estos derechos sociales estatutarios cuya naturaleza programática avaló el TC en el año 2007<sup>46</sup>, en un más que cuestionable pronunciamiento, para dotarles de las máximas garantías de la fundamentalidad. Su reformulación como derechos subjetivos impediría, precisamente, su continua modulación en base a condicionantes ajenos a los principios estructurales del Estado social que terminan por hacer inexistentes el prius de tales derechos. Con todo, las dificultades vuelven a situarse en la constitucionalización de la constitución económica del constitucionalismo de mercado europeo que ha desconstitucionalizado la constitución económica del Estado social, modelo que propiciaba la subjetivización de los derechos sociales asistenciales apuntados.

Merece también especial atención la apuesta por un empleo digno que bien pudiera traducirse como el contenido esencial y necesario del derecho al trabajo en su dimensión colectiva, esto es, las políticas orientadas al pleno empleo. De nuevo, los angostos límites del vínculo económico europeo que han declinado al trabajo bajo el mantra de la empleabilidad y las políticas de responsabilidad activa individualizada de la ciudadanía desempleada. El sostén de las políticas pasivas se diluye en las filosofías reformadoras que han acompañado la modernización del mercado laboral español desde finales de los ochenta. El derecho a trabajar se configura como el nuevo referente material de las reformas laborales en curso, recuperar el derecho al trabajo exigiría algo más que un compromiso político con la prescriptividad de la forma de Estado.

Concluiremos nuestra aproximación al Acuerdo con una breve referencia al entramado propositivo de la división del poder estatal y autonómico al hilo del proceso de integración europeo. Las propuestas se corresponden con las planteadas en las ponencias sobre la conveniencia de mejorar la presencia de las CCAA en el complejo institucional europeo, fase ascen-

---

45. DOCV, núm. 8196, de 22 de diciembre de 2017.

46. STC 247/2007, BOE, núm. 13, de 15 de enero de 2008, pp. 3-52. En particular, FJ 15º a) "nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan. En todo caso, lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE). Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos".

dente, y, en el derecho interno cuando sus competencias constitucionales se vean afectadas por el DUE (pp.17 a 19). Baste recordar que los límites a la normatividad del ordenamiento jurídico europeo transitaban entre la protección análoga de los derechos fundamentales, y, el respeto a ciertos principios fundamentales como la cláusula del artículo 1.1 de la Constitución, y, a la organización del Estado español. Límites constitucionales a la integración que han sido claramente superados en lo que a derechos sociales y forma de Estado social respecta.

## V. Conclusiones

Vistas las consideraciones esbozadas a lo largo del presente trabajo cabría decir que la posición de partida, con relación a la cuestión de la mayor o menor conveniencia de activar el instituto de reforma para evitar la reducción de la Constitución a un mero texto nominal, puede ser doble: de necesidad, para dar respuesta a nuevos problemas de la realidad social, política y económica que no estaban vigentes en el momento de promulgación de la norma fundamental del 78, lo que implica movernos en el terreno de la actualización/mutación de la CE, a través de la interpretación constitucional o el desarrollo infraconstitucional; de conveniencia, para clarificar algunas cuestiones que no afectan a la estructura de la sistemática constitucional pero sí a ciertas disposiciones que precisan de formulaciones más acabadas, lo que supone actuar en el marco de la oportuna revisión/reforma constitucional que no del inicio de un nuevo proceso constituyente. En ambos supuestos las modulaciones se conjugan en la lógica de la funcionalidad de nuestra Constitución con otras realidades constitucionales que en ningún caso suponen una quiebra o menoscabo de su jerarquía. Esta conclusión es la mayoritaria en la doctrina constitucional, y, por ello, las propuestas formuladas, con independencia de la temática (derechos, división de poderes, integración europea, modelo económico), aceptan sin matices la correspondencia entre la Constitución material y la Constitución formal. Salvo alguna crítica puntual a la desregulación social políticamente impuesta en el ámbito infraconstitucional (ley orgánica que desarrolla el principio de equilibrio presupuestario), o la recentralización de la Constitución territorial promovida por los compromisos contraídos con el euro sistema renovado<sup>47</sup>, la vigencia de la normatividad de la Constitución española se asume plenamente. De acuerdo con estos enfoques, o bien la situación de inacción de la Constitución social sería meramente coyuntural, fruto de la crisis, y, por ello, reversible cuando recuperemos la senda del crecimiento económico; o bien solo serían necesarias técnicas puntuales de reforma legislativa para revitalizar parte del dispositivo social de la Constitución: entre otras, la inclusión de

47. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: "El desarrollo de la Constitución Social", *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, pp. 817-818.

un derecho fundamental al mínimo vital o la constitucionalización de la cláusula de la no regresividad de los derechos sociales<sup>48</sup>.

Desde nuestro punto de vista, la regresión del Estado social no es sino consecuencia directa de su pérdida de normatividad, de su incapacidad para vincular con carácter prescriptivo las actuaciones legislativas de los poderes públicos, como consecuencia de la nueva articulación jurídica y política de las relaciones economía-política. Por eso, cualquier opción reformadora deberá calibrar sus posibilidades en el marco de los nuevos equilibrios entre poderes. La apuesta por un mínimo vital de subsistencia, aunque se mueve dentro de los parámetros de lo razonable y lo posible, supone demudar los derechos sociales a derechos asistenciales condicionados a una regulación de mínimos. Quizás la constitución social minimalista sea la única alternativa jurídico-constitucional viable dentro del angosto margen de la regulación indirecta a la que se sujetan los poderes públicos en el constitucionalismo de mercado. Sin embargo, este escenario de oportunidad reformadora no puede obviar la connivencia entre la constitución y la realidad, a riesgo de incurrir en la salvaguarda de una validez formal aparente. La realidad del capitalismo financiero global se infiltra en la forma social constitucional, la dota de un contenido retórico. Ahora bien, los desafíos del poder global de mercado traspasan el espacio nacional, sin que desaparezca el protagonismo de los Estados, principales garantes del capital y su adecuación a los tiempos evolutivos. La GEE renovada ejemplifica cómo la causa de la crisis no solo desaparece sino que se refuerza al amparo de las voluntades políticas dominantes. Aquí reside el principal escollo para la viabilidad de propuestas reformadoras para la tutela de las bases materiales del Estado social, la decisión política ha propiciado una nueva constitución material que se antepone a la constitución formal. Esta es la referencia normativa, ausente explícitamente, pero presente implícitamente, que caracteriza las proposiciones de reforma que hemos detallado, dado que todas ellas se sitúan en este espacio de transición y supervivencia artificial de las categorías jurídicas del constitucionalismo social, cuando en el fondo y en la forma esterilizan los principios nucleares del proyecto jurídico político de Estado social. Con todo, como recuerda Maestro Buelga, "siempre es posible formalmente vincularse a construcciones doctrinales que reclamen la Constitución a pesar de su radical distanciamiento de la forma de Estado en la que se gestó"<sup>49</sup>.

---

48. AGUDO ZAMORA, Miguel: "Cohesión y derechos sociales ante la reforma constitucional", en Enrique Álvarez Conde & Manuel Álvarez Torres (dir.): *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución*, op.cit., pp. 133-137.

---

49. MAESTRO BUELGA, Gonzalo: "El Estado social 40 años después: la desconstitucionalización del programa constitucional", op.cit., p. 772.

## Bibliografía

- AGUDO ZAMORA, Miguel: "Cohesión y derechos sociales ante la reforma constitucional", en Enrique Álvarez Conde & Manuel Álvarez Torres (dir.): Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución, Comares, Granada, 2017.
- ALBERTÍ, Enoch: "La cláusula europea en la reforma de la Constitución española", en Francisco Rubio Llorente & José Álvarez Junco (edt.): El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar: "El sector público y su significación" en Fernando Garrido Falla & Gaspar Ariño Ortiz (ed.): El modelo económico en la Constitución española. Vol. II. Instituto de Estudios Económicos. Madrid. 1981.
- BALAQUER CALLEJON, Francisco: Introducción al Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 2015.
- CONSEJO DE ESTADO: "La recepción en la Constitución del proceso de construcción europea", en Francisco Rubio Llorente & José Álvarez Junco (edt.): El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- DE CABO MARTIN, Carlos: La crisis del Estado social, Promociones y Publicaciones Universitarias, PPU, Barcelona, 1986.
- DE SCHUTTER, Olivier: "La garanzia dei diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali" en Sergio Dellavalle & Jörg Luther (dir.): Diritti e Costituzione nell'Unione Europea. Libri del Tempo, Laterza, Bari, 2003.
- ECONOMISTAS FRENTE A LA CRISIS: Propuestas de política económica para la nueva legislatura. Una estrategia para lograr un crecimiento sostenible y empleo de calidad. Disponible en: <https://economistasfrenteala-crisis.com/propuestas-de-politica-economica-para-la-nueva-legislatura/>
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: "La cláusula europea en la Constitución española (algunas reflexiones para una eventual reforma constitucional)" en Francisco Rubio Llorente & José Álvarez Junco (edt.): El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela: "Apuntes para abordar una posible reforma constitucional en materia de derechos fundamentales", en Enrique Álvarez Conde & Manuel Álvarez Torres (dir.): Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución, Comares, Granada, 2017.
- FORSTHOFF, Ernst: "Concepto y esencia del Estado Social de Derecho" en Wolfgang Abendroth & Ernst Forsthoff & Karl Doebling: El Estado Social, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- FROSINA, Laura: "Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los Parlamentos regionales y el desafío de la multilevel governance", Revista de Derecho Constitucional Europeo, núm. 22, 2014.

- GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel & MAESTRO BUELGA, Gonzalo: "Del federalismo competitivo al federalismo global de mercado", *Revista de Derecho Político*, núm. 88, 2013.
- GIJZEN, Marianne: "The Charter: a milestone for social protection in Europe?", *Market Journal*, núm. 1, 2001.
- GONZÁLES PASCUAL, Maribel: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*. Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2013.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: *Tres conferencias sobre la reforma constitucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.
- LASA LÓPEZ, Ainhoa: *Los derechos sociales en el constitucionalismo de mercado: aporías de la dimensión social en la Unión Europea*, Universidad del País Vasco-Servicio Editorial, Bilbao, 2012.
- LA TORRE, Massimo "The law beneath the right's feet. Preliminary Investigation for a Study of the Charter of fundamental rights of the European Union", *European Law Journal*. Vol. 8, núm. 4, 2002.
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio: "A propósito de la proyectada articulación de una cláusula europea en la CE (Propuesta y apuntes para el debate)", en Francisco Rubio Llorente & José Álvarez Junco (edt.): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- LUCAS VERDÚ, Pablo: "Diritti e libertà fondamentali" en *La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Arnaldo Forni, Bologna. 1978.
- LUCAS VERDÚ, Pablo: "Estado social y democrático de derecho", en Oscar Alzaga Villamil (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Vol I. Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid. 1996.
- LYON-CAEN, Antoine: "The legal efficacy and significance of fundamental social rights. Lessons from the European experience", en Bob Hepple (dir.): *Social and Labour rights in a global context. International and comparative perspectives*. Cambridge University Press, 2003.
- MAESTRO BUELGA, Gonzalo: "El Estado social 40 años después: la desconstitucionalización del programa constitucional", *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017.
- MANGAS MARTÍN, Araceli: "La reforma del art. 93 de la Constitución española", en Francisco Rubio Llorente & José Álvarez Junco (edt.): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio: "La evolución de las competencias compartidas bases-desarrollo", *Revista de Derecho Político*, núm. 101, 2018.
- MORISI, Massimo: "Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en una Constitución de la crisis", en Antonio Predieri & Eduardo García Enterría (dir.): *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid. 1984.

- MÜLLER-ARMACK, Alfred: "Las ordenaciones económicas desde el punto de vista social" en *La Economía de Mercado*, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid. 1963.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio: "Diritti sociali: Origini e Concetto", *Sociologia del Diritto*, núm. 1, 2000.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: "Sobre el Estado de derecho y su significación constitucional", *Sistema*, núm. 57. 1983.
- PÉREZ ROYO, Javier: "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social", *Revista española de derecho constitucional*, núm. 10. 1984.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier: *En torno a la reforma constitucional y la fuerza normativa de la Constitución*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: "El desarrollo de la Constitución Social", *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017.
- STÖBER, Rolf: *Derecho administrativo económico*, Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1992.
- VÍZCAINO RAMÍREZ, Andrés & MONTOYO GONZÁLEZ, Sergio: "La reforma del Derecho Constitucional a una vivienda digna", en Javier López de Goicoechea Zabala & Enrico Pascucci De Ponte (dir.): *La Reforma Constitucional: propuestas y desafíos*. En el XXV Aniversario de la Universidad Alfonso X El Sabio, Aranzadi, Pamplona, 2018.

## Resumen

La reforma del texto fundamental representa una cuestión recurrente, agudizada al albur de la crisis sistémica del capitalismo financiero. Las propuestas se han centrado, sobre todo, en la cuestión de la distribución territorial del poder debido a la situación catalana. Empero, también se han articulado otras consistentes en reforzar la garantía de determinados derechos sociales de prestación o en fortalecer la calidad democrática de los órganos constitucionales. En este sentido, destaca el Acuerdo del Consell sobre la reforma constitucional. El elemento común es la desconexión entre la Constitución formal y las nuevas realidades constitucionales materializada en las dinámicas del poder global de mercado. Siguiendo estas coordenadas, la reflexión sobre la reforma constitucional se centrará en el análisis del conflicto poder de mercado-poder político, sus efectos en la estructura social y en la propia Constitución para, a continuación, valorar algunas de las propuestas formuladas para la mejora de la sistemática social constitucional.

**PALABRAS CLAVE:** constitución económica, estabilidad presupuestaria, derechos fundamentales, derechos sociales prestacionales, derechos sociales asistenciales, modelo social autonómico, cláusula europea, mutación, reforma, ruptura.

## Resum

La reforma del text fonamental representa una qüestió recurrent, aguditzada a l'albur de la crisi sistèmica del capitalisme financer. Les propostes s'han centrat, sobretot, en la qüestió de la distribució territorial del poder a causa de la situació catalana. Empero, també s'han articulat altres consistents a reforçar la garantia de determinats drets socials de prestació o a enfortir la qualitat democràtica dels òrgans constitucionals. En aquest sentit, destaca l'Acord del Consell sobre la reforma constitucional. L'element comú és la desconexió entre la Constitució formal i les noves realitats constitucionals materialitzada en les dinàmiques del poder global de mercat. Seguint aquestes coordenades, la reflexió sobre la reforma constitucional se centrarà en l'anàlisi del conflicte poder de comprat-poder polític, els seus efectes en l'estructura social i en la pròpia Constitució per a, a continuació, valorar algunes de les propostes formulades per a la millora de la sistemàtica social constitucional.

**PARAULES CLAU:** constitució econòmica, estabilitat pressupostària, drets fonamentals, drets socials prestacionals, drets socials assistencials, model social autònic, clàusula europea, mutació, reforma, ruptura.